COUR DES COMPTES

Service bruxellois francophone des personnes handicapées

Contrôle des comptes des années 2005, 2006 et 2007

Rapport de la Cour des comptes
transmis à l'Assemblée
de la Commission communautaire française

Rapport adopté le 2 mars 2010
par la chambre française de la Cour des comptes

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 3

2 MISSION STATUTAIRE 4

2.1 Secteur des centres de jour et d'hébergement 4

2.2 Processus administratif 5

2.3 Suivi des remarques formulées lors du précédent contrôle de la Cour 21

3 COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE DU SERVICE 24

3.1 Cadre réglementaire 24

3.2 Procédures en dépenses et en recettes 24

3.3 Compte de bilan et situation financière du Service 26

3.4 Compte d'exécution du budget et compte de résultats 31

3.5 Compte du comptable 31

4 CONCLUSIONS 31

5 RÉPONSE MINISTÉRIELLE 34

1 INTRODUCTION

Institué sous la forme d'un service à gestion séparée par le décret de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale (COCOF) du 18 décembre 1998, le Service bruxellois francophone des personnes handicapées (SBFPH) assure les missions suivantes au profit des personnes handicapées : la diffusion d'informations, l'octroi d'aides matérielles individuelles, la mise en œuvre de mesures favorisant la réadaptation, l'orientation, l'accompagnement, la formation et l'emploi, l'accueil de jour et l'hébergement. Il est également compétent pour instruire l'agrément des institutions accueillant ces personnes.

La dotation au SBFPH a connu une croissance de l'ordre de 11 % sur les exercices 2005 à 2007 pour atteindre, à son terme[1], un montant de 103.142.000 euros, soit 33,13 % du total des crédits de dépenses non dissociés de la COCOF pour les matières décrétales[2]. L'examen de la répartition des dépenses du Service entre ses principales missions met en évidence l'impact financier prépondérant du subventionnement du secteur de l'accueil et de d'hébergement, qui en représente, à lui seul, 70 % pour l'exercice 2007[3].

En conséquence, outre l'examen de la fiabilité des comptes et l'évaluation de la situation financière du Service, la Cour s'est attachée à apprécier la qualité de la gestion administrative des subventions accordées aux institutions actives dans ce secteur et, plus particulièrement, de celles relatives aux charges de personnel, qui en représentent l'essentiel.

Tous les processus administratifs liés à ce domaine d'activité ont ainsi été décrits et évalués.

Enfin, les suites réservées aux remarques formulées pour le même secteur à l'issue du précédent contrôle, portant sur les comptes 2001 à 2004, ont été examinées[4].

Le 26 juin 2009, le projet de rapport a fait l'objet d'une réunion contradictoire en présence des représentants du Service. Les précisions et éclaircissements obtenus dans ce cadre ont été intégrés dans le rapport, qui, ainsi modifié, a été communiqué le 22 septembre 2009 aux membres du collège compétents. La ministre, membre du collège chargée de la Politique de l'aide aux personnes handicapées, a répondu à la Cour par dépêche du 8 décembre 2009. Le présent rapport intègre dans ses conclusions les commentaires et éléments prospectifs d'information contenus dans cette réponse.

---

[1] 2007.

[2] Matières transférées de la Communauté française et issues de la province du Brabant (hors culture).

[3] Soit 75.666.500 euros, en ordonnancement comme en engagement, sur des crédits respectifs de 107.536.814 et 108.430.810 euros.

[4] *Le Service bruxellois francophone des personnes handicapées*, septembre 2006.

2 MISSION STATUTAIRE

2.1 Secteur des centres de jour et d'hébergement

Organisés sous forme d'asbl, ou au sein d'asbl, les centres de jour ont pour mission d'accueillir, en journée, les personnes handicapées en assurant une prise en charge médicale, psychologique, paramédicale, sociale et éducative, afin de leur permettre d'atteindre ou de préserver la plus grande autonomie possible et un niveau optimal d'intégration familiale et sociale.

Les centres d'hébergement ont pour mission d'accueillir les enfants ou les adultes handicapés, en soirée et la nuit, ainsi que la journée lorsque l'activité de jour habituelle dont ces personnes bénéficient n'est pas organisée, ou qu'elles ne peuvent pas y participer.

Outre le logement, l'alimentation et l'entretien, ces secondes institutions assurent :

1° pour les enfants handicapés, un cadre de vie familiale, un suivi pédagogique, psychologique et social, et l'apprentissage de la gestion de la vie quotidienne ;

2° pour les adultes handicapés, un accompagnement psychosocial et éducatif, une aide pour leur intégration sociale et professionnelle, et un apprentissage de la gestion de la vie quotidienne, en ce compris la gestion des temps libres ;

3° éventuellement un projet spécifique d'accueil de court séjour ou de séjour de crise.

Les centres d'accueil, comme les centres d'hébergement, sont regroupés en catégories distinctes en fonction du public auxquels ils sont destinés. Les centres destinés aux adultes sont ainsi distingués de ceux destinés aux enfants et, parmi ces derniers, une catégorie complémentaire différencie les centres de jour accueillant des enfants scolarisés.

Les chiffres clés du secteur de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées pour l'exercice 2005[5], intégrant l'impact financier des différents types de subventions accordées, sont présentés ci-après.

[5] Dernier exercice pour lequel les dossiers de soldes de subventions introduits par l'ensemble des centres ont fait l'objet d'un examen par le SBFPH et donc pour lequel ces données sont intégralement disponibles.

	CHE	CHA	CJE	CJA	CJES	Total
Nombre de centres agréés	13	17	3	19	8	60
Capacité agréée	511	318	106	545	1.115	2.595
Nombre moyen d'inscrits[6]	389,78	266,81	104	480,15	456,14	1.696,88
Subv. pour frais de personnel	18.252.900,70	11.892.358,58	3.904.760,30	11.364.055,18	19.609.774,22	65.023.848,98
Subv. de fonctionnement	1.935.573,95	1.137.382,69	145.685,34	807.839,98	2.418.790,81	6.445.272,77
Subv. pour frais personnalisés	853.666,95	507.009,46	186.928,88	532.595,20	0	2.080.200,49
Subv. pour transport collectif	0	0	372.028,99	773.864,43	231.761,26	1.377.654,68
Subvention annuelle	21.042.141,60	13.536.750,73	4.609.403,51	13.478.354,79	22.260.326,29	74.926.976,92
Participation financière	847.314,79	2.547.641,97	61.645,03	545.471,84	594.774,67	4.596.848,30
Montants non justifiés	358.288,16	97.142,84	53.259,82	96.723,64	195.433,19	800.847,65
Subside 2005	19.836.538,65	10.891.965,92	4.494.498,66	12.836.159,31	21.470.118,06	69.529.280,60

CH : centres d'hébergement ; E : pour enfants ; A : pour adultes ; ES : pour enfants scolarisés
CJ : centres de jour

L'examen de ce tableau met en évidence l'importance financière prépondérante des subventions accordées pour couvrir les frais de personnel des institutions, toutes catégories confondues.

2.2 Processus administratif

Le processus général de gestion des subventions pour frais de personnel octroyées aux centres de jour et d'hébergement requiert l'intervention de différents services et partenaires du SBFPH, et met en œuvre des outils de gestion spécifiques à chacune des étapes.

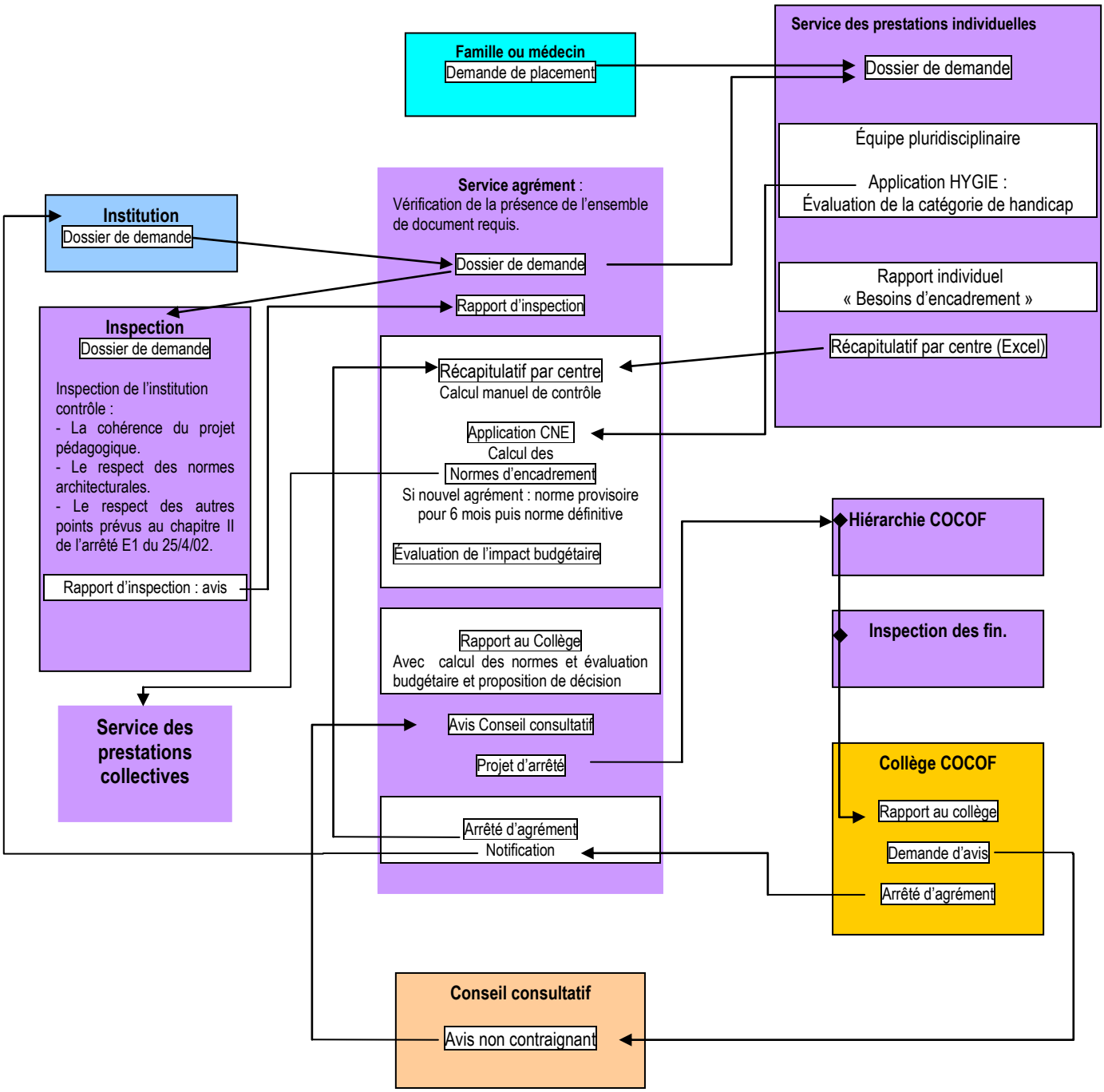
Le schéma général de ce processus, depuis l'agrément des institutions jusqu'à la communication aux institutions du montant des subventions déterminées par le Service, est présenté ci-après, en considérant distinctement les deux principales phases qui le constituent.

2.2.1 Instruction des demandes d'agrément et calcul des normes

Cette partie du processus de gestion, qui n'a pas fait l'objet d'un contrôle approfondi, est cependant décrite afin de mettre en évidence le rôle joué par les services de l'inspection, de l'agrément et des prestations individuelles dans la production des normes d'encadrement propre à chaque institution, qui sont, entre autres, à la base du calcul des subventions octroyées pour frais de personnel.

[6] Le nombre d'inscrits est à prendre avec certaines réserves faute d'informations pour : CHE : IRSA et *War Memorial* ; CHA : IRSA et Tropiques ; CJA : IRSA et Tropiques ; CJES : La Clairière, La Famille, IRSA, *War Memorial*.

En effet, l'examen de l'intervention de ces services a permis d'identifier des lacunes dans les outils informatiques utilisés et dans la capacité du service de l'inspection de s'acquitter efficacement de ses missions fondamentales.



Lacunes de l'inspection

Le corps des inspecteurs de la COCOF est prévu par l'article 72 du décret du 4 mars 1999 relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées[7].

La capacité du service d'inspection du SBFPH à faire face aux missions qui lui sont réglementairement dévolues, lors de l'octroi, du renouvellement et en cours d'agrément, a été évaluée par comparaison entre le temps de travail estimé nécessaire pour les réaliser et le temps disponible pour s'en acquitter, ainsi que sur la base du nombre de dossiers traités rapporté à ceux nécessitant un traitement.

Pour l'inspection pédagogique, le résultat de cette évaluation, réalisée pour les exercices 2006 et 2007, est présenté dans les deux tableaux suivants, le premier évaluant le temps minimum requis pour l'accomplissement des missions réglementaires de l'inspection et le second le nombre d'équivalents temps plein (ETP) nécessaire pour réaliser ces mêmes missions en tenant compte du temps consacré aux principales tâches administratives récurrentes.

Tâches d'inspection	Temps par institution (heures)	Nombre d'institutions	Temps total par année (heures)
Renouvellement des agréments CH/CJ/CJES[8]	45	59	2.655,00
Renouvellement des agréments ETA	29	13	406,00
Dossiers infrastructures	7	29	203,00
Gestion des plaintes	26	15	390,00
Total tâches d'inspection			3.654,00
Temps de travail annuel : 44 semaines de 37,5 h.			1.650,00
Nombre d'ETP requis pour les tâches d'inspection			2,21

[7] Qui dispose que « *sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés par le Collège surveillent l'exécution du décret et de ses arrêtés d'exécution. Ils prêtent serment en cette qualité.*

Ces fonctionnaires peuvent dans l'exercice de leurs missions :

1° procéder à tous examens, contrôles, enquêtes et recueillir toutes informations qu'ils estiment nécessaires :

a) en interrogeant toute personne sur tout fait dont la connaissance est utile à l'exercice de la surveillance;

b) en se faisant produire ou rechercher tout document utile à l'accomplissement de leur mission, en prendre copie ou l'emporter contre récépissé.

2° dresser des procès-verbaux de constatation qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Une copie en est transmise aux intéressés dans les quatorze jours de la constatation. »

[8] Pour les exercices 2005 et 2006, les conditions imposées pour l'agrément des centres de jour et les centres d'hébergement pour personnes handicapées sont prévues au chapitre II de l'arrêté E1 du 25 avril 2002 du collège de la COCOF ; celles requises pour l'agrément des centres d'hébergement pour enfants scolarisés figurent au chapitre II de l'arrêté E2. Pour l'exercice 2007, l'ensemble de ces dispositions sont prévues au Chapitre II de l'arrêté 554 du collège de la COCOF du 21 septembre 2006.

Tâches récurrentes hors inspection	Temps par année
Gestion administrative	324,03
Réunion de coordination	192,39
Étude des dispositions réglementaires	101,26
Remises d'avis sur des modifications réglementaires	30,38
Formation	75,95
Total tâches récurrentes hors inspection	724,01
Temps de travail annuel : 44 semaines de 37,5 heures	1.650,00
Temps disponible hors tâches récurrentes	925,99
Temps nécessaire annuellement pour l'accomplissement des tâches d'inspection	3.654,00
Nombre d'ETP nécessaire pour l'accomplissement des tâches d'inspection en tenant compte du temps consacrés aux tâches hors inspection	3,95

Le corps des inspecteurs pédagogiques du SBFPH se compose actuellement de quatre personnes[9], dont un docteur en médecine à raison de huit heures par semaine[10], un agent travaillant à temps plein et deux autres travaillant à 80 %, pour un temps de travail global de 2,6 ETP[11]. Par conséquent, la situation décrite ci-dessus révèle une insuffisance de force de travail évaluée à 1,35 ETP minimum[12].

En outre, le risque existe que certaines missions prévues par la réglementation ne soient pas efficacement assumées dans l'état de surcharge de travail auquel le corps des inspecteurs est soumis.

Ainsi, en 2004, les centres de jour et d'hébergement ont été agréés pour un an[13] uniquement sur la base de l'examen de la recevabilité des demandes introduites et en l'absence de toute inspection sur place, alors que les articles 8 des arrêtés E1 et 554 du collège de la COCOF prévoient, lorsque la demande est complète, que l'administration instruit la demande d'agrément et organise une visite pour vérifier si le centre répond aux conditions d'agrément. Un an plus tard, lors du renouvellement des agréments, seul le respect des normes architecturales a fait l'objet d'un contrôle

[9] Depuis septembre 2008, date à laquelle une personne supplémentaire a été affectée à l'inspection pédagogique.

[10] Soit 0,21 ETP.

[11] Sans tenir compte du docteur en médecine en maladie de longue durée.

[12] Cette évaluation correspond au minimum de la force de travail nécessaire pour accomplir les missions de l'inspection pédagogique car elle ne tient pas compte du temps consacré chaque année à certaines missions telles que : la participation mensuelle au Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé, section personnes handicapées, institué par le décret de la COCOF du 5 juin 1997 ; les visites de suivi en cours d'agrément suite à modifications de la réglementation ; les missions d'aide et de conseil ; les inspections préalables au renouvellement d'agrément de cinq centres d'orientation spécialisés agréés pour le test des personnes handicapées (COS).

[13] En dérogation aux dispositions de l'article 9 de l'arrêté E1 du collège de la COCOF, qui prévoit une durée de cinq ans.

et, d'une manière générale, depuis le début de la décennie, plus aucune inspection globale systématique n'a été réalisée dans ces institutions[14].

L'inspection des centres de jour pour enfants scolarisés (CJES) a connu des lacunes identiques[15], les demandes introduites dans le cadre du renouvellement de leur agrément pour l'année 2007 n'ayant, au moment de l'audit, pas encore fait l'objet d'un examen[16].

Il apparaît, en outre, que l'effectif de la cellule inspection pédagogique ne lui permet pas d'accomplir les tâches répertoriées ci-dessous de manière satisfaisante pour tous les secteurs[17] :

- ✓ procéder aux visites des institutions dans le cadre du renouvellement des agréments afin de vérifier si elles remplissent les conditions réglementaires pour en bénéficier ;
- ✓ prendre connaissance des rapports d'activité ;
- ✓ réaliser les visites annuelles ou biennales en cours d'agrément (notamment lors d'une modification de réglementation) ;
- ✓ se tenir informé de l'évolution des réglementations incidentes[18], de l'évolution des traitements et de la prise en charge pédagogique des personnes handicapées.

Outre le corps de l'inspection pédagogique, la cellule inspection du Service comprend également un agent à temps plein chargé de l'inspection comptable et financière.

Comme en témoigne le tableau suivant[19] sa situation n'est guère plus confortable que celle de ses collègues inspecteurs pédagogiques.

[14] Alors que les articles 11 et 12 de ces mêmes arrêtés prévoient des dispositions identiques à celles des articles 8 des arrêtés E1 et 554 en cas de renouvellement et de modification d'agrément.

[15] Mais avec des durées d'agréments différentes, alors que les articles 8, 11 et 12 de l'arrêté E2 du collège de la COCOF relatif à l'agrément de ce type d'institutions prévoit des dispositions identiques à celles de l'arrêté E1.

[16] Cette situation est autorisée par l'article 11 de l'arrêté E2, qui dispose, entre autres, que les centres demeurent agréés jusqu'à ce que le collège ait statué sur leur demande de renouvellement.

[17] CH ; CJ ; CJES ; ETA ; Services d'accompagnement pédagogique ; Centres de réadaptation fonctionnelle ; Centres d'orientation spécialisée, ainsi que le Service d'interprétation pour sourds.

[18] Par exemple relative aux allocations familiales pour le calcul de la contribution financière pour les mineurs.

[19] Données 2007.

Tâches	Nombre de dossiers à traiter	Nombre de dossiers traités	Temps consacré (jours)
Instruction des plaintes	5	5	32,5
Inspections comptables			
CH/CJ/CJES	59	1	11
SA/SIS	20		
ETA	13		
CRF/COS/SAP	38		
Mission d'aide et de soutien			
Aide au secteur		10	15,5
Avis si modification réglementaire		1	0,5
Aide à l'inspection pédagogique.		3	2
Élaboration du plan comptable			14,5
Rédactions circulaires		6	6
Travail administratif			44
Participations aux réunions			
Secteurs			3
Coordination			4
Cabinet			1
Cellule inspection			15
Groupe simplification administrative			2
Formation de l'inspectrice			69
Analyse financière secteurs			
CH/CJ/CJES	59		
SA/SIS	20		
ETA	13	5	8
CRF/COS/SAP	38		
Renouvellement agréments			
CH/CJ/CJES	59		
SA/SIS	20		
ETA	13		
CRF/COS/SAP	38		
Total	395	31	228

Cette personne est actuellement dans l'incapacité de faire face à l'ensemble du travail requis par les inspections comptables en cours d'agrément, et a fortiori, par

celles à effectuer dans le cadre de leur renouvellement[20]. L'observation formulée lors du précédent audit de la Cour, qui soulignait l'incapacité du Service à tenir une centrale des bilans, l'absence de contrôle des comptes des institutions et le manque de perception globale de leur santé financière, reste donc pleinement d'actualité.

Enfin, les difficultés auxquelles le service d'inspection est confronté dans la réalisation de ses missions fondamentales sont en outre accentuées par l'imposition de tâches prioritaires[21] par l'autorité politique.

Lacunes des applications informatiques et conséquences

Deux applications informatiques contribuent à gérer cette partie du processus administratif :

- l'application Hygie utilisée par le service des prestations individuelles pour constituer le dossier propre à chaque personne accueillie par une institution subventionnée et pour établir le récapitulatif de ces personnes par institution en détaillant la catégorie de handicap qui leur est reconnue ;
- l'application CNE permettant au service de l'agrément de calculer les normes d'encadrement à partir des capacités agréées et des informations relatives aux personnes accueillies importées de l'application Hygie.

L'examen de cette chaîne de traitement de l'information a mis en évidence d'importantes faiblesses.

Ainsi, l'application HYGIE, développée par le consultant Deloitte & Touche via le logiciel de base de données *Access* pour répondre aux modifications de réglementation introduites par les arrêtés E1, E2 et E3[22], introduisant en plus de la capacité agréée la catégorie de handicap comme critère pour déterminer la norme d'encadrement d'une institution, ne permet pas de fournir des récapitulatifs fiables par institutions. La qualité des algorithmes n'est, en effet, pas garantie. L'absence de mise à disposition d'un manuel d'utilisation par son concepteur aurait, en outre, provoqué de nombreuses erreurs dans l'encodage de données relatives aux personnes accueillies. Enfin, la capacité de traitement de l'information du logiciel utilisé pour le développement de cette application atteignant ses limites, le risque de perte de données[23] devient significatif en l'absence de sauvegardes systématiques.

L'examen de l'utilisation de l'application CNE, développée par la firme SAGA, a également révélé son manque de fiabilité résultant de lacunes dans les données

[20] Et cela, même en négligeant le temps consacré à sa propre formation professionnelle.

[21] A titre d'exemple, en cours d'audit, une réunion prévue le 24 novembre 2008 avec le service de l'inspection a du être postposée, afin de permettre à ses agents de participer à une réunion au cabinet de la ministre de tutelle, au cours de laquelle les priorités du service ont été fixées sans égard aux dossiers de plaintes et de renouvellement en attente de traitement. Aucun ordre du jour de cette réunion ou note officielle récapitulant les décisions prises n'est par ailleurs disponible.

[22] Arrêtés de la COCOF des 25 avril, 18 juillet et 28 novembre 2002.

[23] En outre, les modules de gestion des volets emploi et prestations individuelles, ne faisant pas partie du processus de gestion décrit ici, sont particulièrement peu conviviaux et ne permettent pas l'édition de statistiques fiables.

relatives aux personnes accueillies et de doutes quant à la qualité des algorithmes de calcul des normes d'encadrement.

Les déficiences de ces applications imposent au service chargé de la fixation des normes d'encadrement de les calculer sur tableur pour chaque institution, afin de confirmer les résultats fournis par l'application CNE. Cette situation, qui prolonge le temps nécessaire pour la fixation des nouvelles normes, contribue à en augmenter le délai de notification aux institutions concernées ; par conséquent, il arrive, dans certains cas, qu'une partie du préavis des personnes éventuellement licenciées soit prestée au cours de l'année pour laquelle la nouvelle norme est d'application, et donc, de facto, son dépassement.

Bien que la fiabilité du procédé utilisé par défaut pour le calcul des normes d'encadrement n'ait pas fait l'objet d'une évaluation, le risque d'erreur à ce niveau du processus administratif ne peut être négligé[24], eu égard à la grande complexité de la réglementation relative à cette matière.

Les lacunes des systèmes de gestion évoquées ci-dessus résultent à la fois de la grande complexité et de l'évolution constante de la réglementation relative à l'aide aux personnes handicapées et des manquements dans l'analyse, la planification, l'intégration et la budgétisation du développement des applications, qui ont prévalu jusqu'à l'établissement du schéma directeur informatique pour les années 2006 à 2009.

La conclusion de ce document, qui évalue le coût du matériel et des applications devant être acquises ou développées en interne pour l'ensemble de l'administration de la COCOF, a été présentée à son collège en mai 2007. Elle chiffrait le budget nécessaire pour cette période à 1.616.631 euros, dont 981.861 euros de nouveaux crédits.

Le montant nécessaire à l'adaptation des applications informatiques utilisées par le service à gestion séparée y était globalement évalué à 1.153.269 euros, dont 575.269 euros de crédits à pourvoir, parmi lesquels ceux destinés à couvrir la première des quatre tranches annuelles de 250.000 euros devant permettre de lancer une procédure de marché public, afin d'achever[25] et d'intégrer les applications évoquées ci-dessus, entre elles et avec le logiciel comptable et budgétaire.

Le programme d'investissement présenté par ce schéma a été refusé, le crédit annuel destiné à l'intégration des applications informatiques étant ramené à 30.000 euros.

Enfin, le mode d'attribution des marchés relatifs aux adaptations et développements informatiques appelle l'observation suivante : l'ensemble de ces travaux ont été confiés par des conventions successives évoquant l'application de l'article 17, § 2,

[24] Ainsi, les macro-instructions utilisées dans les tableaux de calcul ne sont pas sécurisées et n'ont pas été validées par un responsable de service.

[25] Développement de l'application ESUB, afin d'y intégrer le calcul des subventions annuelles dues aux institutions (et donc des soldes), et remplacement de Hygie.

2°,[26] de la loi du 24 décembre 1993 à l'adjudicataire du marché d'appel d'offres, passé le 7 mars 2002, relatif à l'informatisation du calcul annuel des subventions octroyées dans le secteur relevant du non-marchand[27]. Certaines applications informatiques ayant cependant une finalité nettement distincte, le recours systématique à cette pratique est abusif et contraire à la mise en concurrence et au forfait, qui constituent les principes de base de la législation sur les marchés publics[28].

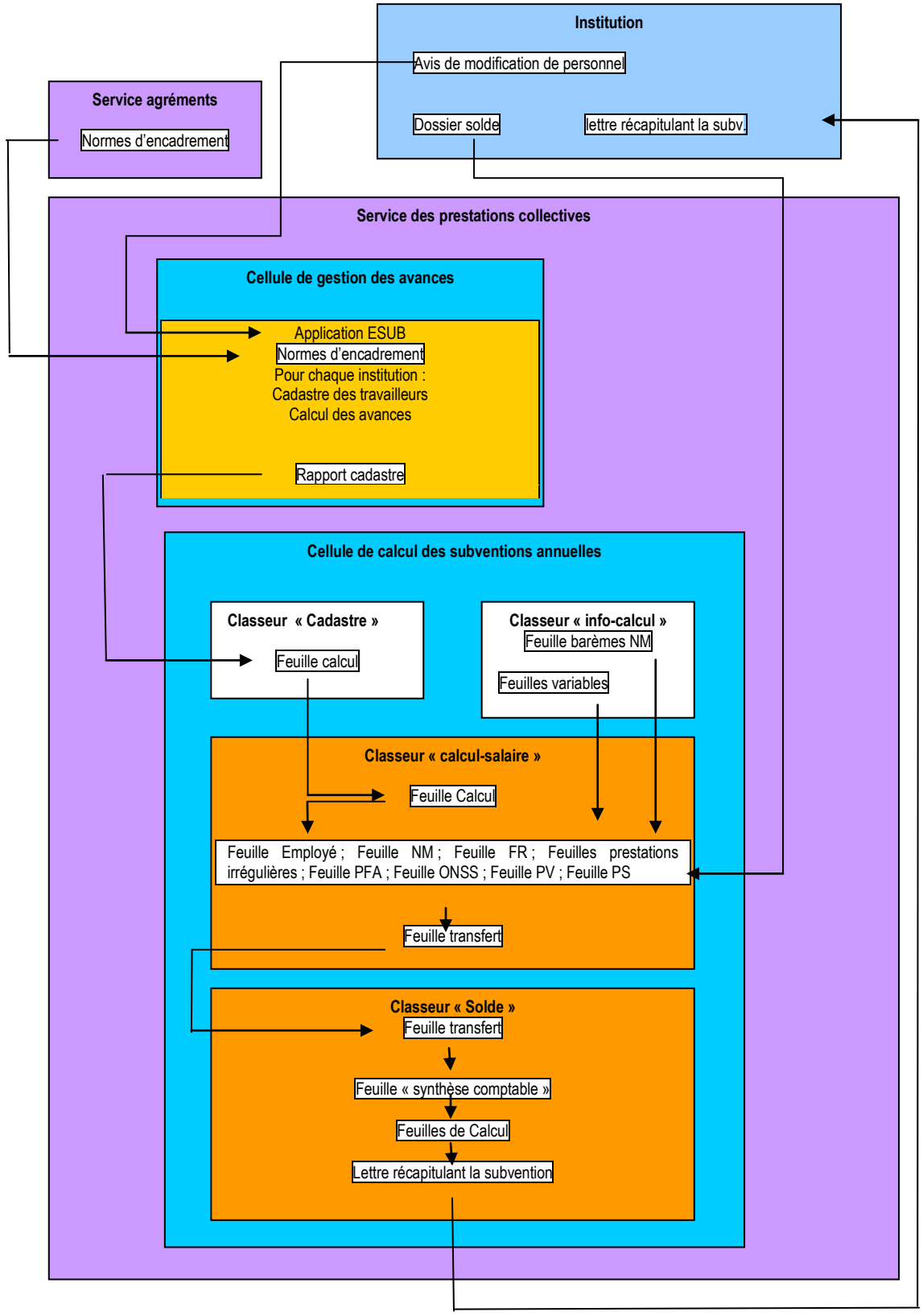
2.2.2 Constitution du cadastre des travailleurs et calcul des subventions dues aux institutions

Les différentes étapes de cette seconde phase du processus de gestion sont reprises dans le diagramme suivant, qui identifie le rôle joué par les cellules chargées, d'une part, de la tenue du cadastre des travailleurs et du calcul des avances, et, d'autre part, de déterminer le montant global annuel des subventions.

[26] Relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services : travaux ou services complémentaires.

[27] Marché RISOCOL007, dont l'objet consistait à créer une base de données unique (ESUB) portant sur le cadastre du personnel afin de permettre une prévision budgétaire précise et le calcul des soldes de subventions après remise des justificatifs.

[28] Le recours à ces dispositions a, en outre, été critiqué à maintes reprises par le service juridique de la COCOF, qui rappelait, le 18 décembre 2007, qu'il n'est autorisé que s'il est démontré que des raisons techniques objectives impliquent que le marché ne peut être attribué qu'à un prestataire déterminé, la connaissance acquise par le prestataire suite à sa réalisation du premier marché ne constituant pas une justification admise par la jurisprudence.


Institution
Avis de modification de personnel
Dossier solde
lettre récapitulant la subv.
Service agréments
Normes d'encadrement
Service des prestations collectives
Cellule de gestion des avances
Application ESUB
Normes d'encadrement
Pour chaque institution :
Cadastre des travailleurs
Calcul des avances
Rapport cadastre
Cellule de calcul des subventions annuelles
Classeur « Cadastre »
Feuille calcul
Classeur « info-calcul »
Feuille barèmes NM
Feuilles variables
Classeur « calcul-salaire »
Feuille Calcul
Feuille Employé ; Feuille NM ; Feuille FR ; Feuilles prestations irrégulières ; Feuille PFA ; Feuille ONSS ; Feuille PV ; Feuille PS
Feuille transfert
Classeur « Solde »
Feuille transfert
Feuille « synthèse comptable »
Feuilles de Calcul
Lettre récapitulant la subvention

Cadastre des travailleurs subventionnés

Cette phase du processus administratif a fait l'objet d'une évaluation approfondie réalisée par la contrôleuse de gestion en fonction au sein du Service[29]. Elle intègre l'appréciation des risques découlant du processus d'encodage dans l'application ESUB, utilisée afin de tenir le cadastre des travailleurs subventionnés et pour calculer les avances mensuelles dues aux institutions, ainsi que le contrôle de la présence des documents justificatifs. A cette fin, la qualité des encodages a été contrôlée pour les établissements ayant connu, dans chaque secteur, la plus importante augmentation des avances octroyées au cours de la période 2004 à 2007[30].

Si cet examen n'a révélé que peu d'erreurs, il a cependant mis en évidence l'absence occasionnelle de documents justificatifs, ainsi que les risques résultant de la non-vérification de l'encodage des normes d'encadrement, transmises par le service chargé de les calculer[31], et de l'absence de contrôle des anciennetés calculées par l'application ESUB sur la base des informations relatives aux travailleurs introduites.

En outre, certaines imprécisions peuvent apparaître dans l'encodage des données nécessaires au calcul des avances, comme dans le choix du procédé utilisé pour le réaliser, à charge du processus de détermination des soldes annuels d'y remédier.

Il s'est ainsi révélé que l'encodage de volumes de prestations supérieurs au temps de travail hebdomadaire maximum était possible, qu'à ce stade les absences pour maladie du personnel employé et ouvrier étaient traitées indistinctement selon la réglementation applicable aux seuls employés et que les avances de subventions, afférentes à des frais de fonctionnement relatifs aux interventions de prestataires de services, sont payées sur la base du barème non-marchand et pour des anciennetés non démontrées, comme s'il s'agissait d'avances pour de subventions pour frais de personnel.

Lors de la réunion contradictoire, l'administration a signalé qu'elle ne dispose pas d'informations permettant une plus grande précision lors du calcul des avances.

---

[29] Voir le point 2.3.2. .

[30] CH : Home Pierre Jurdant pour 44 travailleurs ; CJ : Aubier pour 66 travailleurs ; CJES : IRSA pour 87 travailleurs.

[31] Les applications CNE et ESUB ne permettent pas de transfert direct des normes calculées par l'une dans l'autre, ces normes étant en outre non fiables (voir le point 2.2.1.). La qualité de cet encodage n'a pas été examinée par la contrôleuse de gestion vu l'important investissement en autoformation nécessaire pour accomplir ce contrôle résultant de la grande complexité de la réglementation relative à cette matière.

Montant global annuel des subventions pour frais de personnel

Le calcul du montant annuel des subventions est réalisé via une succession de tableaux électroniques[32] regroupés, pour chaque institution, en trois classeurs dont les finalités sont les suivantes :

- ✓ le premier (classeur « cadastre ») est destiné à adapter les tableaux identifiant les données propres à chaque travailleur afin d'y intégrer les modifications intervenues en cours d'année, enregistrées dans le cadastre du personnel établi via l'application ESUB ;
- ✓ le deuxième (classeur « calcul-salaire ») sert à déterminer le montant des différents éléments constituant la subvention pour rémunération du personnel des institutions ;
- ✓ le troisième (classeur « solde »), permet d'intégrer les données comptables transmises par les institutions et de calculer les subventions annuelles globales qui leur sont communiquées pour accord.

Enfin, un fichier particulier (info-calcul) contient la version actualisée des variables nécessaires aux calculs effectués dans les deux derniers classeurs mentionnés ci-dessus.

La logique, la validité et la régularité de l'ensemble des algorithmes utilisés pour le traitement de l'information au travers des documents mentionnés ci-dessus ont été évaluées.

Toutes les informations contenues dans le fichier info-calcul ont également fait l'objet d'un examen et ont été recoupées avec les bases légales et réglementaires d'application pour chacune d'elles.

Ces analyses aboutissent à un constat général commun à toutes les étapes évoquées dans le présent chapitre et font apparaître des irrégularités spécifiques à chacune d'elles.

➢ Constat général

Outre les erreurs ponctuelles inventoriées ci-dessous, il convient de souligner la grande fragilité du système de gestion utilisé qui, développé sur tableur par un des gestionnaires chargé du calcul des soldes, nécessite chaque année de nombreuses adaptations de formules[33], lesquelles ne peuvent, dans l'état actuel des compétences disponibles, être effectuées que par ce même gestionnaire.

Le calcul précis des sommes dues aux institutions chargées de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées au titre de subvention pour frais de personnel repose donc essentiellement sur la disponibilité et la compétence d'un seul agent.

[32] De type *Excel*.

[33] Afin de se référer aux adresses de documents adaptés chaque année, qui soit récapitulent les variables indispensables au calcul des subventions, soit reprennent les données relatives au personnel des centres.

Cette grande vulnérabilité est encore accentuée par l'absence de protection des formules utilisées dans les classeurs décrits plus haut, ainsi que par leur non-vérification par la hiérarchie du service.

Enfin, à l'instar de la situation prévalant pour les étapes précédentes du processus de gestion, le procédé utilisé pour le calcul des subventions annuelles nécessite un important travail d'encodage portant sur les modifications dans le cadastre du personnel de chaque institution intervenues en cours d'année, la comptabilité de ces institutions et des particularités propres à certains travailleurs[34]. Faute de vérification, ces encodages constituent autant de risques d'erreurs. L'impact potentiel de cette situation sur l'exactitude des données utilisées pour le calcul de la subvention pour frais de personnel a été apprécié via l'examen des encodages relatifs à trois institutions[35]. Cette analyse a révélé, pour chaque dossier, quelques erreurs d'encodage aux différents stades du processus de calcul, ainsi que certaines divergences inexpliquées avec les données reprises dans les décomptes, propres à chaque travailleur subventionné, émanant des secrétariats sociaux. Bien que peu nombreuses par rapport au nombre considérable d'encodages, ces erreurs confirment cependant le risque évoqué.

- Irrégularités spécifiques

La réglementation applicable au pécule de vacances dû aux employés des institutions subventionnées[36] prévoit qu'il comprend la rémunération normalement due pour la durée des vacances, ainsi qu'un supplément égal, par mois presté ou assimilé de l'année précédente, à un douzième de 92 % de la rémunération brute du mois au cours duquel les vacances principales débutent. Or, pour des raisons pratiques, l'algorithme utilisé pour calculer ce pécule considère le mois de paiement du pécule de vacances comme mois de référence au lieu du mois durant lequel débutent les vacances principales. En outre, elle adapte le montant de la rémunération et de l'indemnité foyer-résidence due pour le mois considéré en fonction du nombre de jours prestés sur la période de référence, au lieu de le faire sur la base du nombre de mois prestés. Cette pratique porte un léger préjudice aux travailleurs ayant travaillé une année incomplète comprenant le mois de février[37].

---

[34] Ainsi pour l'institution CREB regroupant le CREB Oiseau bleu, le CREB Eveil et le CREB Solidaritas pour un total de 185 travailleurs, 330 encodages ont été identifiés, sans tenir compte de l'encodage des informations relatives aux cotisations ONSS patronales en provenance de l'institution.

[35] Ces institutions ont été sélectionnées selon les critères suivants :

- une institution de taille moyenne gérée par un agent actuellement en service : le CREB Oiseau bleu ;
- une institution sélectionnée parmi les trois présentant la plus grande croissance des avances mensuelles : l'Institut Paul Jurdant ;
- et, enfin, l'institution bénéficiant de la plus grosse subvention pour frais de personnel (hormis l'IRSA actuellement en litige dont les soldes n'ont plus été calculés depuis 2003) : le centre de jour de la Clairière.

[36] Article 38 de l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés.

[37] En effet, par exemple, pour un travailleur ayant presté les seuls mois de janvier et février : (22 jours + 20 jours) / 260 jours = 0,1577 alors que 2 mois / 12 mois = 0,1667.

Le taux utilisé par le Service pour calculer le simple pécule de vacances sur les rémunérations variables[38] est de 96 % au lieu des 100 % prévus par la réglementation[39]. Lors de la réunion contradictoire, l'administration a signalé que ce taux sera rectifié.

La formule employée pour extraire les éléments de rémunération de l'année en cours relative à un travailleur quittant une institution et nécessaire pour calculer son pécule de sortie est erronée[40]. L'erreur a fait l'objet de corrections manuelles en 2005, cette formule devant être modifiée pour le calcul des subventions relatives aux exercices ultérieurs.

La formule permettant de calculer le pécule de sortie spécifiquement dû aux travailleurs quittant une institution si des jours de congés n'ont pas été pris[41] présente un risque de double paiement d'une partie de ce pécule[42].

Classeur « solde »

Le processus de traitement de l'information réalisé au moyen du classeur « solde » est présenté dans le diagramme suivant.

---

[38] Rémunérations pour prestations de nuit, du samedi et du dimanche.

[39] L'article 39 de l'arrêté royal du 30 mars 1967 dispose en effet que : « Les employés dont la rémunération est totalement variable (commissions, primes, pourcentages, *remises, etc.) ont droit, par journée de vacances, à un pécule égal à la moyenne quotidienne des rémunérations brutes gagnées pour chacun des douze mois qui précèdent le mois au cours duquel les vacances sont prises ou, le cas échéant, pour la partie de ces douze mois au cours de laquelle ils ont été en service, augmentées éventuellement d'une rémunération fictive pour les journées d'interruption de travail assimilées à des jours de travail effectif normal* … ».

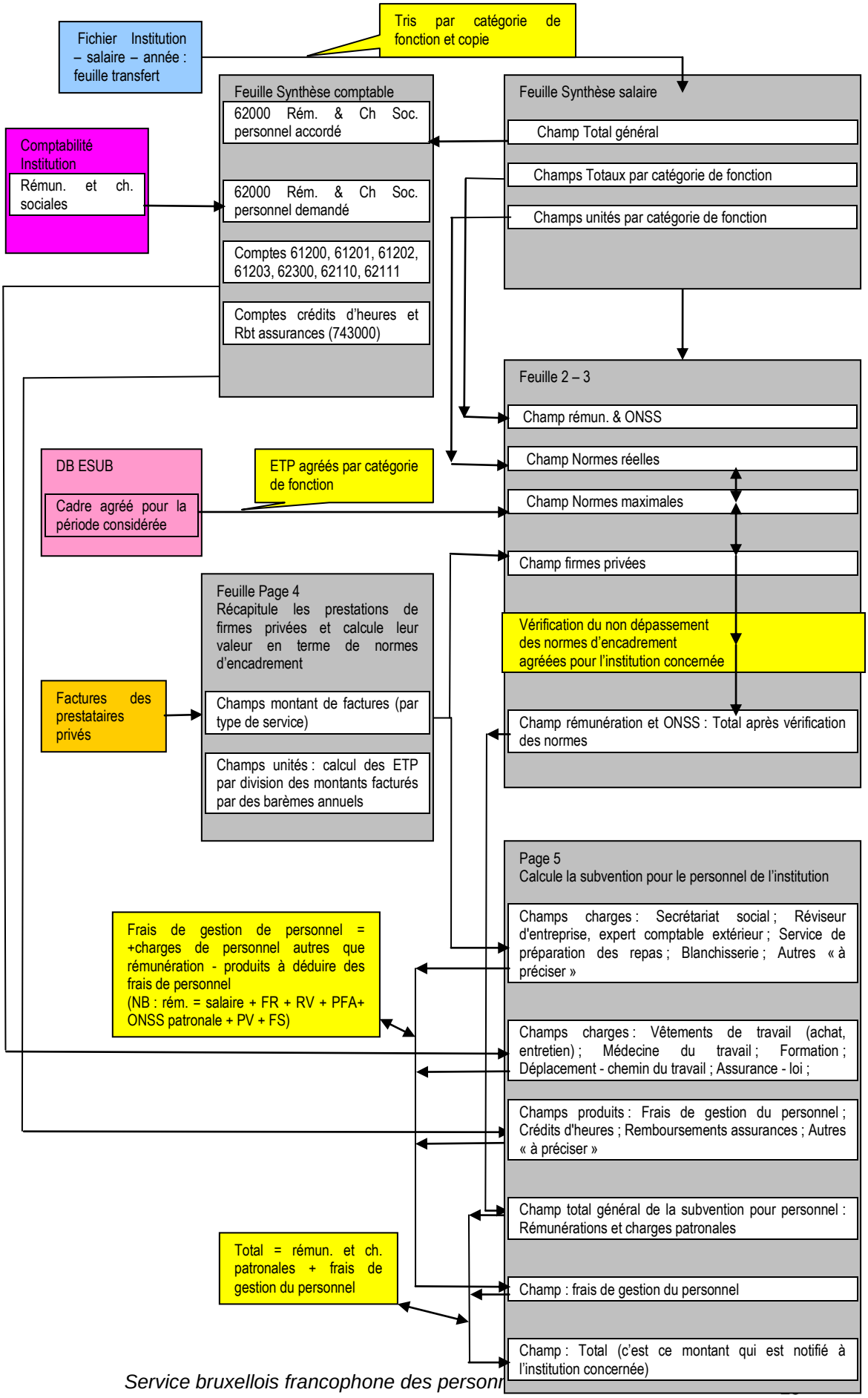
Le pécule principal correspond donc à 100 % de la rémunération moyenne brute gagnée pour les prestations variables au cours des douze mois qui précèdent celui au cours duquel les vacances sont prises.

[40] Si le salaire calculé par l'administration est supérieur au salaire déclaré par l'institution, le montant pris en considération est le montant fixé par l'institution majoré de la différence entre le salaire administration et le salaire institution. La somme de ces deux termes correspond au salaire fixé par l'administration. Le traitement de cette hypothèse est donc en contradiction avec la règle selon laquelle, en cas de différence entre les montants fixés par l'administration et par l'institution, c'est le montant le plus faible qui est pris en considération.

[41] Par application d'un taux de pécule simple de vacances de 8 % à la rémunération de l'année antérieure adapté par le rapport nombre de jours de congés non pris / nombre de jours de congé accordés.

[42] De la partie relative au pécule simple : en effet, ce pécule correspond au salaire pour les jours de congé non pris qui pourront l'être ultérieurement à la sortie, le double pécule ayant quant à lui été payé. Ce montant n'est donc dû que dans l'hypothèse où le pécule de vacances a été payé et les vacances n'ont pas été partiellement ou totalement prises et donc s'il n'y a pas de paiement d'un pécule de sortie, calculé à concurrence de 15,34 % (ce taux de 15,34 % afférent au pécule de sortie inclut le pécule simple).

Cette considération n'étant pas prise en compte, il en résulte un risque de double paiement de cette partie du pécule.


Fichier Institution – salaire – année : feuille transfert
Tris par catégorie de fonction et copie
Feuille Synthèse comptable
62000 Rém. & Ch Soc. personnel accordé
62000 Rém. & Ch Soc. personnel demandé
Comptes 61200, 61201, 61202, 61203, 62300, 62110, 62111
Comptes crédits d'heures et Rbt assurances (743000)
Comptabilité Institution
Rémun. et ch. sociales
Feuille Synthèse salaire
Champ Total général
Champs Totaux par catégorie de fonction
Champs unités par catégorie de fonction
Feuille 2 – 3
Champ rémun. & ONSS
Champ Normes réelles
Champ Normes maximales
Champ firmes privées
DB ESUB
Cadre agréé pour la période considérée
ETP agréés par catégorie de fonction
Feuille Page 4
Récapitule les prestations de firmes privées et calcule leur valeur en terme de normes d'encadrement
Champs montant de factures (par type de service)
Champs unités : calcul des ETP par division des montants facturés par des barèmes annuels
Factures des prestataires privés
Vérification du non dépassement des normes d'encadrement agréées pour l'institution concernée
Champ rémunération et ONSS : Total après vérification des normes
Page 5
Calcule la subvention pour le personnel de l'institution
Champs charges : Secrétariat social ; Réviseur d'entreprise, expert comptable extérieur ; Service de préparation des repas ; Blanchisserie ; Autres « à préciser »
Frais de gestion de personnel = +charges de personnel autres que rémunération - produits à déduire des frais de personnel
(NB : rém. = salaire + FR + RV + PFA+ ONSS patronale + PV + FS)
Champs charges : Vêtements de travail (achat, entretien) ; Médecine du travail ; Formation ; Déplacement - chemin du travail ; Assurance - loi ;
Champs produits : Frais de gestion du personnel ; Crédits d'heures ; Remboursements assurances ; Autres « à préciser »
Champ total général de la subvention pour personnel : Rémunérations et charges patronales
Total = rémun. et ch. patronales + frais de gestion du personnel
Champ : frais de gestion du personnel
Champ : Total (c'est ce montant qui est notifié à l'institution concernée)

Le processus de contrôle du respect des limites fixées par les normes d'encadrement propres à chaque institution ne prévoit pas l'adaptation des charges déclarées par les institutions relatives à des prestations de services extérieures. Ces charges sont donc subventionnées à 100 %, sans application d'un maximum éventuel fixé sur la base de ces normes. Seules les rémunérations et charges patronales propres aux institutions sont, le cas échéant, réduites proportionnellement au rapport entre les normes d'encadrement agréées et les normes déclarées.

Par ailleurs, il apparaît que conformément aux dispositions réglementaires[43], ces frais[44] sont pris en considération, selon leur nature, dans le cadre des subventions pour frais de fonctionnement, ou pour frais personnalisables. Cependant, dans la pratique, ils le sont selon les modalités, sujettes à caution, détaillées ci-dessous par l'administration :

1. « *Si la norme d'encadrement est épuisée, les montants des factures sont repris en subvention de fonctionnement (secrétariat social, comptable, réviseur) ou en subvention pour frais personnalisés (frais de préparation de repas, blanchisserie)* ».
2. « *Si les normes disponibles ne permettent de couvrir qu'une partie des factures susvisées, il y a répartition de la prise en charge entre la subvention pour frais de personnel, la subvention de fonctionnement ou la subvention pour frais personnalisés* ».
3. « *Si les normes disponibles permettent de couvrir 100 % des factures susvisées, mais que le centre ne justifie pas ou que partiellement la subvention de fonctionnement ou la subvention pour frais personnalisés, la conversion n'a alors pas de sens* ».
4. « *Si les normes disponibles permettent de couvrir 100 % des factures susvisées et le centre justifie la subvention de fonctionnement ou la subvention pour frais personnalisés, il y a conversion* ».

Cette pratique semble, en effet, contraire aux dispositions réglementaires selon lesquelles les subventions pour frais de fonctionnement ou frais personnalisables sont augmentées des frais engendrés par des prestations extérieures, pour autant que les normes d'encadrements, spécifiques à chaque fonction prise en compte pour la subvention en frais de personnel, ne soient pas entièrement utilisées. Ces dispositions garantissent le maintien du total des frais liés à des prestations dans les limites fixées par ces normes, qu'elles soient assurées par du personnel employé ou des prestataires extérieurs aux institutions. Y déroger autorise donc un subventionnement au-delà de ces normes, limité cependant par le forfait de subventionnement maximum fixé pour les frais de fonctionnement et les frais personnalisables[45].

[43] Article 45 de l'arrêté E1 du 25 avril 2002 et article 46 de l'arrêté E1 du 25 avril 2002.

[44] Consécutifs à des prestations non assurées par du personnel employé.

[45] Articles 44, § 2, et 46, § 2, de l'arrêté E1 du 25 avril 2002.

La réglementation distingue également nettement la prise en charge des travailleurs propres aux institutions par la subvention pour frais de personnel, du financement des prestations extérieures via les autres subventions. Le procédé utilisé ne respecte pas cette distinction.

Lors de la réunion contradictoire, l'administration a fait valoir que ces frais sont des dépenses admissibles à la fois au titre de dépenses pour frais de personnel et au titre de dépenses de fonctionnement ou pour frais personnalisables. Aucun argument de texte n'étaye cette interprétation.

Enfin, il apparaît que le barème utilisé pour calculer la subvention due pour les prestations externes de cuisine est celui applicable aux ouvriers qualifiés (barème 9), alors que la réglementation prévoit l'usage de celui relatif aux ouvriers[46].

2.3 Suivi des remarques formulées lors du précédent contrôle de la Cour[47]

2.3.1 Subvention de fonctionnement

Le contrôle des comptes 2001 à 2004 avait mis en évidence des cas de double subventionnement entre les subventions octroyées par la Loterie nationale et celles versées par le SBFPH pour les différentes interventions prévues par la réglementation. Ils résultaient de la détermination des montants à récupérer sur la base des frais supportés par les institutions pour les années au cours desquelles les subventions avaient été versées à la place de celles auxquelles ces interventions se rapportaient[48].

Le montant total des subventions devant ainsi être remboursé avait été estimé à 419.305,93 euros.

Force est de constater, qu'à ce jour, suite à la dénonciation, par une des institutions bénéficiaires, d'un mécanisme de remboursement aboutissant à faire supporter par la Loterie nationale les subventions initialement à charge de la COCOF, ces créances n'ont pas été récupérées et qu'elles n'ont jamais fait l'objet d'une comptabilisation à l'actif du bilan, ou éventuellement en droits et engagements hors bilan pour leur partie estimée[49]. Lors de la réunion contradictoire, il a été précisé que, cette créance est annulée par décision ministérielle. Toutefois, aucun document officialisant cet abandon de créance n'est disponible.

Il convient cependant de préciser que le mécanisme incriminé avait été rendu possible par l'attribution directe, par la Loterie nationale, des sommes mises à la disposition du secteur pour les années antérieures à 2002.

---

[46] Article 46, § 4, de l'arrêté E1 du 25 avril 2002.

[47] Hormis celles relatives aux subventions pour frais de personnel intégrées dans le chapitre consacré à l'examen du processus administratif intégrant le calcul des subventions (voir le point 2.2).

[48] Avant 2002, les subventions étaient accordées en une fois pour un groupe d'années antérieures.

[49] Voir le point 3.3.1.

Depuis cet exercice, le mécanisme a été modifié : les subventions émanant de la Loterie nationale sont désormais versées à la COCOF[50]. Celle-ci les redistribue aux institutions concernées sur la base d'une répartition entre les différents types de subventions, telle que décidée par la ministre compétente, et pour chaque type d'intervention, proportionnellement aux capacités d'accueil agréées ou au nombre de personnes accueillies auxquelles un handicap de catégorie B ou C a été reconnu[51]. Les subventions ainsi accordées couvrant les mêmes postes que les subventions financées par la COCOF, c'est lors de la détermination annuelle du solde de subvention qu'il en est tenu compte, sur la base des informations contenues dans les comptes des institutions[52]. En conséquence, le risque de double subventionnement a été fortement réduit : il se limite essentiellement aux cas de comptabilisations incorrectes des subventions financées par la Loterie nationale, ou à l'hypothèse d'erreurs commises lors de l'encodage des comptes des institutions concernées.

Le recoupement systématique des informations relatives à ce type de subventions telles que renseignées dans la comptabilité des institutions, avec celles contenues dans l'arrêté du collège de la COCOF les octroyant permettrait de prévenir efficacement ce risque.

Lors de la réunion contradictoire, il a été précisé, qu'à partir de 2003, même si le montant du subside Loterie nationale est inscrit pour mémoire dans la colonne correspondant à celle des frais de fonctionnement, son utilisation est examinée au regard des différentes interventions : subvention de fonctionnement, subvention pour frais personnalisés, subvention pour frais de personnel et, le cas échéant, subvention pour transport collectif.

A cet effet et pour lever toute ambiguïté, l'administration a annoncé l'ajout d'une note spécifique dans la synthèse comptable.

Actuellement, les seuls subsides pris en considération pour déterminer si les subventions financées par la Loterie nationale font ou non double emploi avec celles financées par la COCOF sont ceux destinés à couvrir les frais de fonctionnement. Dans cette logique, la subvention Loterie nationale ne peut donc être conservée par les institutions[53] pour couvrir les frais occasionnés par du personnel en excédent de la norme d'encadrement puisqu'ils ne comptent en principe pas parmi ceux admissibles au titre de fonctionnement. Or, les arrêtés du collège de la COCOF octroyant aux institutions les subsides Loterie nationale prévoient explicitement

---

[50] En vertu de l'article 62 bis inséré dans la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989 par l'article 41 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions.

[51] Soit les deux catégories correspondant aux handicaps les plus lourds.

[52] Pour chaque institution, la subvention financée par la Loterie nationale est soustraite du montant total des charges déclaré pour justifier le montant maximum forfaitaire de la subvention au titre de frais de fonctionnement, ce qui, si leur montant est égal ou inférieur à ce forfait, a pour conséquence de réduire d'autant l'intervention de la COCOF. Seules les charges dépassant le forfait sont donc couvertes par cette subvention.

[53] Étant remboursée par compensation selon le mécanisme présenté dans la note de bas de page n° 7.

qu'ils peuvent également être destinés à couvrir les frais de personnel et ce, sans référence à une quelconque limite fixée par la norme d'encadrement.

Enfin, la remarque, déjà formulée, mettant en évidence l'absence de contrôle de l'exactitude des comptes présentés par les institutions[54], faute de moyens humains, reste d'actualité[55].

Par ailleurs, le précédent contrôle avait relevé des incohérences dans le mode de calcul des charges de fonctionnement admissibles. La Cour avait alors recommandé d'uniformiser le mode de calcul de ces charges et formulé des remarques relatives à la soustraction injustifiées du précompte mobilier du revenu des actifs circulants avant de les soustraire des charges de fonctionnement admissibles et à la prise en compte abusive au titre de charges de fonctionnement d'amortissement des subsides en capital.

Pour les exercices contrôlés, la réglementation décrit précisément les charges admissibles au titre de charges de fonctionnement. Ces charges sont identifiées dans la comptabilité des institutions, mais les montants comptabilisés ne sont toujours pas confrontés avec des pièces justificatives.

La Cour estimait, en outre, que si des dons effectués par les institutions pouvaient être admis au titre de frais de fonctionnement, il convenait de préciser lesquels pouvaient l'être. La disparition des dons au nombre des charges admissibles[56] a réglé cette question.

2.3.2 Contrôle de gestion

Afin de mettre en place les processus permettant de satisfaire aux observations formulées lors du précédent audit de la Cour, une fonction de contrôleur de gestion a été créée au 1er janvier 2007, dont les missions sont décrites comme suit :

- ✓ contribuer prioritairement à la constitution rigoureuse et adéquate d'un budget, par la mise en œuvre de tableaux de bord, procéder à l'analyse, à l'interprétation et à la communication des écarts entre les budgets, les subventions et les avances accordées ;
- ✓ constituer et analyser des indicateurs pertinents pour la gestion du service tels que l'état d'avancement des décomptes des subsides, l'évolution de la mise à jour du cadastre et l'évolution du traitement des demandes des individus ;
- ✓ réaliser des audits opérationnels et, dans ce contexte, participer à la vérification du respect des procédures mises en place, ainsi que contribuer à l'évaluation et à l'amélioration des processus opérationnels dans les différents départements du SBFPH ;
- ✓ établir une base de données stratégique pour l'analyse de l'évolution du secteur afin de déterminer un référentiel pertinent pour l'analyse du budget.

[54] Dont, entre autre, l'imputation correcte des subsides en capital financés par la Loterie nationale.

[55] Voir le point 2.2.1. consacré à l'inspection.

[56] Suite à l'adoption des annexes 2 de l'arrêté E1 du 25 avril 2002 et de l'arrêté E2 du 18 juillet 2002.

Dans le cadre ainsi défini, l'objectif du travail de la contrôleuse de gestion depuis son entrée en fonction a été de rechercher les causes de l'accroissement général des avances mensuelles payées pour les centres de jour et d'hébergement et d'examiner l'hypothèse selon laquelle cette augmentation serait due à la combinaison de trois facteurs : l'évolution globale de l'ancienneté barémique, l'indexation des barèmes et l'augmentation des normes d'encadrement suite à l'aggravation des catégories de handicap des personnes accueillies.

Force est de constater que l'accomplissement de cet objectif a rencontré des difficultés qui ont compromis sa réalisation.

En particulier, afin de réaliser cette analyse, la contrôleuse de gestion a demandé à disposer des informations relatives aux normes d'encadrement et au personnel subventionné pour l'ensemble des centres de jour et d'hébergement sous format électronique, par extraction de la base de données ESUB, puisque l'accès à la base de données ne suffisait pas, en l'absence de tableaux exploitables, pour réaliser une analyse systématique des tendances[57]. Cette information ne lui a pas été fournie. En conséquence, l'objectif évoqué ci-dessus n'a pas été atteint.

A l'occasion de la réalisation de l'audit de la Cour, une collaboration avec la contrôleuse de gestion a été établie afin d'évaluer la qualité du processus d'encodage des informations nécessaires au calcul des avances de subvention et la tenue du cadastre des travailleurs.

3 COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE DU SERVICE

3.1 Cadre réglementaire

L'examen du cadre légal et réglementaire du Service a mis en évidence le non-respect de certaines dispositions légales ou réglementaires relatives à sa gestion budgétaire, comme l'avait déjà révélé le contrôle des comptes 2001 à 2004.

Ainsi, l'arrêté du collège de la COCOF du 17 décembre 1998[58] ne comprend toujours pas de dispositions relatives à la limitation des reports, telles que prévues par le point 7 de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État ; le plan comptable du SBFPH, accepté par l'Inspection des finances, n'est pas approuvé par le membre du collège chargé de la Politique de l'aide aux personnes handicapées[59] et, en contravention de l'article 48 des lois coordonnées[60], le contrôleur des engagements n'est pas désigné par arrêté.

3.2 Procédures en dépenses et en recettes

En préalable aux remarques spécifiques aux deux processus, développées ci-après, il convient de signaler que l'irréversibilité des écritures comptables n'est pas

[57] Et ce en dépit de l'acquisition par la COCOF d'un logiciel d'analyse de base de données (IDEA).

[58] Relatif à la gestion comptable et budgétaire du service à gestion séparée mettant en œuvre la politique d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées.

[59] En méconnaissance des dispositions de l'article 12, § 4, de l'arrêté du 17 décembre 1998.

[60] Ni même officiellement, sur la base d'une décision formelle, par l'autorité hiérarchique au sein de son administration.

garantie car une écriture peut être modifiée à tout moment avant la clôture comptable. Cette possibilité constitue, en soi, un risque de manipulation.

3.2.1 Dépenses

La procédure de gestion budgétaire, intégrant l'engagement des dépenses, telle que décrite dans un projet de circulaire transmis par le SBFPH au ministre de tutelle, est restée à l'état de projet.

L'arrêté du collège de la COCOF du 17 décembre 1998[61] prévoit que les dépenses portent sur les sommes dues au cours de l'année budgétaire du chef d'obligations soit nées au cours de cette année budgétaire, soit reportées d'années budgétaires antérieures, et que l'imputation budgétaire est basée sur le document, destiné au tiers ou émanant d'eux, qui constate l'existence et l'étendue de l'opération[62].

Selon ces dispositions, les dépenses doivent donc être imputées au moment de la naissance du droit, sur la base d'un document qui le constate. Or, les dossiers de soldes communiqués par les institutions ne comportent pas de déclaration de créance fixant le montant global des droits éventuels et permettant, en outre, d'en déterminer la date de naissance.

En pratique, c'est l'imputation de l'ordre de paiement dans le logiciel budgétaire qui détermine la date d'imputation, à la fois en comptabilité budgétaire (en ordonnancement) et en comptabilité économique, et non la date d'un document émanant d'un tiers ou celle de l'ordonnancement par le fonctionnaire dirigeant.

Par ailleurs, si les avances de subventions et les aides individuelles font l'objet d'engagements lors des promesses d'aide, les dépenses liées au paiement des soldes des subventions à payer par le service chargé des prestations collectives (centres de jour et d'hébergement) sont engagées, comme précédemment, en fonction des crédits disponibles et non systématiquement, une fois le montant du solde estimé, ou lors de sa détermination précise par l'administration, ou encore après son approbation par l'administrateur général de la COCOF[63].

Cette pratique, combinée à un important ajournement dans le calcul des soldes, a provoqué un retard dans l'engagement de certaines dépenses et la non-comptabilisation[64] d'obligations vis-à-vis des structures accueillant des personnes handicapées.

L'examen du processus de gestion des dépenses en vigueur au sein du SBFPH a également confirmé, à l'instar de la situation prévalant lors du précédent contrôle, que les agents qui rédigent et encodent les ordres de paiement au sein des services respectivement compétents pour les prestations individuelles et les prestations

---

[61] Évoqué au point 2.1.

[62] Article 7.

[63] Les soldes sont approuvés par l'administrateur général en vertu de l'arrêté 2002/154 de la COCOF du 30 mai 2002 portant délégation de compétence et de signature au fonctionnaire dirigeant des services du collège de la COCOF (*Moniteur belge* du 14 juin 2002) qui donne délégation au directeur d'administration compétent pour signer certains documents (article 6), mais pas les décisions relatives aux soldes de subventions.

[64] En droits et engagements hors bilan, ou le cas échéant, en dettes.

collectives ont accès aux fichiers signalétiques des bénéficiaires et, qu'au sein de la cellule comptabilité, le comptable chargé de l'enregistrement des opérations et des paiements a également accès aux fichiers signalétiques des tiers, dont il peut modifier n'importe quel paramètre. Ces situations sont contraires au principe de la séparation des fonctions et présentent par là-même des risques de manipulation.

3.2.2 Recettes

En dépit d'un projet établi par le comptable en 2006, la hiérarchie du Service n'a toujours pas officiellement adopté de procédure qui régisse l'établissement des ordres de recettes et leur transmission au service comptabilité pour enregistrement et suivi. Les modalités de récupération des créances ne sont pas davantage fixées officiellement.

Les règles d'imputation en recettes n'étant pas fixées par l'arrêté du 17 décembre 1998, celles établies par l'arrêté royal du 1er juillet 1964 concernant l'imputation des recettes et des dépenses budgétaires des services d'administration générale de l'État sont applicables par défaut. Elles prévoient que l'imputation des recettes intervient à la date de leur encaissement par l'État.

Le critère d'imputation retenu par le projet évoqué ci-dessus et appliqué dans les faits est cependant la date de signature, par le fonctionnaire responsable du Service[65], des ordres de recette établis par les services gestionnaires, une fois leur montant établi.

Ce procédé, qui équivaut à une comptabilisation des recettes sur la base des droits constatés, n'est pas strictement appliqué en matière de recettes en provenance du Fonds social européen. Ces dernières sont, en effet, comptabilisées pour la totalité du montant repris dans la notification d'acceptation du projet par l'Agence FSE[66]. Or, ce sont les déclarations de créances émises dans le cadre des dossiers soldes justifiés par les réalisations annuelles qui déterminent les créances du Service vis-à-vis de cette agence, leur total, au terme d'un projet, pouvant être inférieur au montant initialement réservé. Comptabiliser une recette égale à la totalité du montant réservé à un projet conduit donc à anticiper une partie des recettes (pour les projets bisannuels) et risque d'en surestimer l'importance.

3.3 Compte de bilan et situation financière du Service

3.3.1 Comptes de tiers

L'examen des comptes de tiers débiteurs et créditeurs du Service au terme de l'exercice 2007, dont l'évolution est présentée ci-après, a révélé que ces comptes ne mentionnent pas les droits et les obligations vis-à-vis de l'IRSA résultant du non-

[65] Agissant en tant qu'ordonnateur en recettes.

[66] Gestionnaire pour la partie francophone du pays des projets émargeant à ce fonds.

paiement des soldes annuels à la suite d'un litige relatif à des remboursements de doubles subventionnements, qui l'oppose au Service[67].

Ces montants, estimés à 564.980,61 euros en créances et à 307.824,02 euros en obligations, n'apparaissent pas non plus en droits et engagements hors bilan. Cependant, les montants dus ont été payés en juin 2008 et les créances font l'objet d'un plan de récupération négocié au cours de ce même exercice.

Tiers débiteurs (créances)

		Total bilan 2007	Opérations enregistrées en 2007		Opérations enregistrées au cours des années antérieures
			Relatives à 2007	Relatives à d'autres exercices	
412.2	Primes à l'insertion	14.649,81			14.649,81
412.3	Rémunérations & charges sociales - CCT 26	897,90			897,90
416.5	ETA - interventions dans rémunérations & ch. Sociales	7.880,49		7.880,49	
416.8	CJ & CH – subventions	3.958.629,44		3.239.990,55	718.638,89
420.1	Dotation COCOF	1.632.000,00	1.632.000,00		
TOTAL DEBITEURS		5.614.057,64	1.632.000,00	3.247.871,04	734.186,60

Les créances sur les centres de jour et d'hébergement, représentant un montant total de 3.958.629,44 euros, portent sur des années antérieures à l'année 2005. Ces créances ont été récupérées au cours de l'année 2008 à concurrence de 2.965.841,38 euros, leur solde devant l'être, à raison de 225.394,84 euros, par compensation avec les montants restant dus suite au calcul des subventions annuelles. Le reliquat de 767.393,22 euros porte sur des créances litigieuses[68] dont la récupération est soumise à un arbitrage politique.

Les créances sur les ETA (crédit 416.5) ont, quant à elles, totalement été récupérées dans le courant de l'exercice 2008.

[67] L'IRSA a contesté le remboursement de subventions versées par la Loterie nationale en 2001 pour les exercices 1997, 1998 et 1999, réclamé suite à un double subventionnement. A cette fin, l'IRSA a introduit un recours devant le Conseil d'État en 2007. Début 2008, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension.

[68] Pour les institutions IRHAM et CERDA, à concurrence respectivement de 747.345,12 et 20.048,10 euros.

Tiers créditeurs (dettes)

		Total bilan 2007	Opérations enregistrées en 2007		Opérations enregistrées au cours des années antérieures
			Relatives à 2007	Relatives à d'autres exercices	
411.3	Toutes autres prestations	859,00	859,00		
417.5	ETA - interv. dans rém. & ch. sociales	753.339,09		753.339,09	
417.8	CJ & CH – subventions	4.409.207,83	1.361.891,00	2.814.998,95	232.317,88
419.0	Initiatives	20.937,78	17.200,00	3.737,78	
423.3	Communauté française	76.168,52	76.168,52		
463.3	Tiers fournisseurs	100,00	100,00		
490.1	Recettes à ventiler	1.149,33			1.149,33
TOTAL CREDITEURS		5.261.761,55	1.456.218,52	3.572.075,82	233.467,21

La dette globale comptabilisée au 31 décembre 2007 a été réglée dans le courant de l'exercice 2008 à concurrence de 4.623.751,73 euros. Le solde porte essentiellement sur des montants dus à l'IRHAM, dont le paiement ne peut être envisagé que dans le cadre de la résolution du litige relatif aux créances sur cette institution.

3.3.2 Situation financière

Le tableau suivant présente la situation financière globale du service à gestion séparée au 31 décembre 2007.

	2005	2006	2007
Recettes	94.143.597,64	101.361.318,05	112.188.137,12
Dépenses	94.652.747,27	101.694.401,75	107.536.814,11
Résultat budgétaire	-509.149,63	-333.083,70	4.651.323,01
Résultats budgétaires cumulés	-2.118.288,49	-2.451.372,19	2.199.950,82
Encours des engagements	6.065.331,93	6.481.705,22	4.157.117,69
Dettes	1.242.048,39	3.019.327,22	5.261.761,55
Créances	1.996.736,24	1.151.034,22	5.626.469,32
Trésorerie	-2.872.976,34	-583.079,19	1.835.243,05
Trésorerie + créances - dettes - encours des engagements	-8.183.620,42	-8.933.077,41	-1.957.166,87

Ce tableau révèle une nette amélioration de la situation budgétaire et financière du Service au terme de l'exercice 2007. Elle résulte essentiellement, d'une part, de

l'encaissement d'une créance de 5.112.831,92 euros vis-à-vis de la Région wallonne, consécutive à l'accord de coopération du 19 avril 1995 portant sur la libre circulation des personnes handicapées[69], dans le cadre duquel, faute d'avoir établi les décomptes prévus, aucun montant n'avait été comptabilisé et payé depuis 1999, et, d'autre part, de la perception de la totalité de l'intervention du Fonds Social Européen, pour les exercices 2004 et 2005, relative à un projet dans lequel le Service est opérateur[70].

Bien que la situation de trésorerie du Service présentée dans les comptes se soit améliorée en 2007, elle demeure cependant précaire et ne permet toujours pas, comme en témoigne la dernière ligne du tableau précédent, de couvrir l'ensemble des obligations comptabilisées vis-à-vis de tiers fin 2007.

En outre, suite aux modalités d'engagement et aux retards de gestion évoqués plus haut[71], la réalité budgétaire et financière du Service s'avère nettement moins favorable que l'image donnée par sa comptabilité. Ainsi, les droits et obligations potentiels du Service n'apparaissent ni au bilan, ni dans l'encours des engagements. Ces éléments sont présentés ci-dessous, pour ses deux principaux secteurs d'intervention.

		Centres de jour et d'hébergement		ETA		Total	Total
Dossiers		**2001 à 2006**	**2007**	**2001 à 2006**	**2007**	**2001 à 2006**	**2001 à 2007**
Approuvés	A payer	1.655.837,17		541.275,01	448.719,93	2.197.112,18	2.645.832,11
	A recouvrer	1.559.642,42		65.862,13	43.821,47	1.625.504,55	1.669.326,02
Calculés non approuvés	A payer	1.306.569,56				1.306.569,56	1.306.569,56
	A recouvrer	1.690.649,81				1.690.649,81	1.690.649,81
Estimés	A payer	3.335.039,84	1.187.511,99		313.599,46	3.335.039,84	4.836.151,29
	A recouvrer	1.180.447,00	71.971,36		43.516,33	1.180.447,00	1.295.934,69
Total	A payer	6.297.446,57	1.187.511,99	541.275,01	762.319,39	6.838.721,58	8.788.552,96
	A recouvrer	4.430.739,23	71.971,36	65.862,13	87.337,80	4.496.601,36	4.655.910,52

[69] L'accord prévoit un système de rétrocession entre la COCOF et la Région wallonne sur la base du nombre de personnes handicapées, placées dans une institution d'un de ces deux pouvoirs et domiciliées sur le territoire de l'autre. Il institue également une commission de coopération paritaire chargée d'adresser un rapport annuel aux exécutifs et de déterminer, pour le 31 mars de l'exercice, le montant des rétrocessions. La créance totale de la COCOF sur la Région wallonne entérinée par commission de coopération mise en place dans le cadre de cet accord de coopération avec la Région wallonne s'élevait, pour la période 1999 à 2006, à 9.810.773,33 euros, dont une avance de 7.500.000 euros a été versée par la Région wallonne à raison de 5.112.831,92 euros au SBFPH et de 2.387.168,08 euros à la trésorerie de la COCOF, le solde de 2.310.773,33 euros devant également bénéficier ultérieurement à cette trésorerie.

[70] Projet W2001991.

[71] Voir le point 2.2.1.

Pour la période 2001-2006, la sous-évaluation de l'encours des engagements peut être estimée à 6.297.446,57 euros pour les centres de jour et d'hébergement (dont 2.962.406,73 euros avaient déjà fait l'objet d'un calcul précis) et à 541.275 euros pour les entreprises de travail adapté (ETA).

Eu égard aux éléments exposés ci-dessus, le montant global des obligations potentielles accumulées de 2001 à 2006, comptabilisées ou non et relatives au subventionnement des centres de jour et d'hébergement et des ETA[72] pouvait être estimé à 11.011.808,35 euros[73] fin 2007.

Ce montant doit cependant être apprécié en tenant compte de droits sur des tiers pour la même période, estimés à 8.463.111,29 euros au 31 décembre 2007, dont 4.496.601,36 euros ne sont pas comptabilisés[74].

La situation financière globale du Service fin 2007, évaluée par sa trésorerie augmentée de ses créances et diminuée de ses dettes et engagements, et en tenant compte de ses obligations et ses droits non comptabilisés estimés pour la seule période 2001 à 2006, est très largement négative. Elle était, en effet, de - 4.299.287,09 euros, montant équivalent à 4,17 % de la dotation perçue pour cet exercice.

L'impact des subventions 2007, non encore comptabilisées, estimé par le solde des subventions établi à 1.949.831,38 euros, diminué des créances non comptabilisées nées en 2007 à raison de 159.309,16 euros, représente, quant à lui, une charge potentielle supplémentaire de 1.790.522,22 euros[75].

Les coûts de subventionnement annuels moyens des secteurs de l'accueil et de l'hébergement et des ETA ont connu, sur la période 2005-2007, des croissances respectives de l'ordre de 4,9 % et de 10,4 %, les capacités d'accueil agréées restant pratiquement inchangées[76].

Or, s'il n'existe pas de statistiques précises relatives à la population dont le handicap justifie une prise en charge par ces infrastructures, certains éléments permettent d'estimer qu'à l'heure actuelle, les besoins en matière d'accueil ou de travail adapté ne sont pas totalement satisfaits.

---

[72] Obligation potentielle globale vis-à-vis des institutions = dette comptabilisée + encours des engagements comptabilisés + engagements non effectués pour la période 2001-2006.

Engagements non effectués = dépenses estimées + dépenses calculées + dépenses calculées et approuvées.

[73] Ce montant est de 15.400.902,99 euros en y incluant l'estimation des subventions dues pour l'année 2007.

[74] Ces montants sont respectivement de 8.622.420,45 et 4.655.910,52 euros en y incluant les créances sur ces institutions relatives à l'année 2007.

[75] Ce qui amène, en tenant compte de ces éléments, à une situation financière globale de - 6.089.809,31 euros, soit 5,90 % de la dotation 2007.

[76] Elle diminue de cinq unités pour l'accueil de jour pour adultes suite à la perte d'agrément d'une institution et d'une unité pour les centres d'hébergement pour enfants.

Ainsi, dans la synthèse des situations de grande dépendance établie le 4 septembre 2008 en collaboration avec un partenaire spécialisé[77], le Service estimait que 154 adultes et 21 enfants lourdement handicapés ne pouvaient être pris en charge par le secteur étant donné la gravité de leur handicap, tout en précisant que ce recensement était loin d'être exhaustif[78].

Faute de mieux, la population susceptible d'être employée par des ETA peut, quant à elle, être appréciée par le nombre de cartes d'accès octroyées. Or, sur la période 1996 à 2008, 3.664 cartes de ce type ont été au minimum attribuées, chiffre à mettre en regard des 1.450[79] places actuellement disponibles dans ces établissements.

3.4 Compte d'exécution du budget et compte de résultat

En l'absence de produits et charges non décaissées et d'opérations de ventes ou d'acquisitions d'actifs, le compte d'exécution du budget du Service est le simple reflet de son compte de résultat, les dates d'imputations sur ces deux comptes étant, comme déjà mentionné, identiques.

L'examen de ces comptes n'appelle donc pas de commentaire, excepté celui, déjà formulé, constatant des retards dans la gestion de certains dossiers, dont les charges et les dépenses sont ainsi reportées.

3.5 Compte du comptable

L'examen des comptes du comptable relatifs aux exercices 2005 à 2007 amène un seule observation, complémentaire à celle déjà formulée dans le cadre de l'examen de la comptabilité économique et budgétaire : elle porte sur le manque d'informations relatives aux conséquences financières du litige en cours depuis 2001 avec l'IRSA, à savoir la nécessité de leur joindre un tableau récapitulant les droits constatés[80]. Cette réserve ne s'oppose cependant pas à ce qu'ils soient arrêtés.

4 CONCLUSIONS

Comme précédemment, l'examen de la comptabilité du SBFPH pour les exercices 2005 à 2007 révèle qu'elle ne donne pas une image fidèle de sa situation financière.

En effet, suite à l'engagement tardif des soldes annuels de subventions dus aux centres de jour et d'hébergement et aux entreprises de travail adapté, l'encours des engagements est sous-évalué d'un montant estimé à 8.788.553 euros au 31 décembre 2007. Les obligations concernées ne sont pas reprises en droits et engagements hors bilan. Les droits résultant de ces mêmes soldes, évalués à 4.655.910 euros, n'y apparaissent pas davantage. Par conséquent, la situation

[77] L'interface grande dépendance logé au sein de l'ASBL Bataclan agréé par la COCOF au titre de service d'accompagnement des personnes handicapées.

[78] Aucune statistique évaluant le nombre de personnes moins lourdement handicapées en attente d'accueil n'est, par ailleurs, disponible.

[79] Conformément aux dispositions de l'article 16 de l'arrêté de la COCOF du 24 févier 2000.

[80] En méconnaissance des articles 32 et 75 des lois sur la comptabilité de l'État.

financière globale du Service fin 2007, évaluée en tenant compte de ses obligations et droits non comptabilisés, estimés pour la seule période 2001 à 2006, diffère nettement de celle que sa trésorerie positive laisse présumer : elle est en effet négative à concurrence de 4.299.287,09 euros.

Le bilan ne comptabilise pas des droits et obligations du Service vis-à-vis d'un tiers (l'IRSA), car les soldes annuels n'ont pas été payés en raison d'un litige relatif à des remboursements de doubles subventionnements. Ces montants, estimés à 2.113.002,69 euros en créances et à 2.571.408,87 euros en obligations n'apparaissent pas non plus en droits et engagements hors bilan.

Par ailleurs, alors que les recettes du Service sont généralement imputées sur la base des droits constatés une fois l'ordre de recette établi, celles en provenance du Fonds social européen se fondent sur la notification d'acceptation du projet par l'Agence FSE pour la totalité de son montant. Or, ce sont les déclarations de créances justifiées par les réalisations annuelles qui déterminent les créances du Service vis-à-vis de cette agence, leur total pouvant, au terme d'un projet, être inférieur au montant initialement réservé. Comptabiliser une recette égale à la totalité du montant réservé à un projet conduit donc à anticiper une partie des recettes pour les projets bisannuels et risque d'en surestimer l'importance.

L'audit des comptes et l'évaluation des procédures en vigueur pour la comptabilisation des recettes et des dépenses ont révélé qu'il subsiste encore certaines carences mises en évidence par le précédent contrôle de la Cour.

Ainsi, des créances résultant de doubles subventionnements, évaluées globalement à 419.305,93 euros, n'apparaissent toujours pas au bilan et le logiciel comptable utilisé ne garantit pas l'irréversibilité des écritures. Comme, le Service ne dispose pas encore d'une procédure d'engagement et de comptabilisation des créances officiellement approuvée, c'est l'imputation de l'ordre de paiement dans le logiciel budgétaire qui détermine la date de comptabilisation, à la fois en comptabilité budgétaire (en ordonnancement) et économique, et non un document émanant ou destiné à un tiers, comme prévu à l'article 7 de l'arrêté du collège de la COCOF du 17 décembre 1998 relatif à la gestion comptable et budgétaire du service à gestion séparée.

L'examen du processus de gestion des dépenses en vigueur au sein du Service a, en outre, révélé la persistance de situations contraires au principe de la séparation des fonctions, tant dans le chef de son comptable que dans celui des agents rédigeant et encodant les ordres de paiement au sein des services respectivement chargés des prestations individuelles et des prestations collectives.

Du point de vue réglementaire, les manquements précédemment constatés n'ont pas été corrigés. Ainsi, l'arrêté du collège de la COCOF du 17 décembre 1998 ne comprend toujours pas de dispositions relatives à la limitation des reports, telles que prévues par le point 7 de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, le plan comptable du SBFPH, accepté par l'Inspection des finances, n'a pas été approuvé par le membre du collège chargé de la Politique de l'aide aux personnes handicapées et, en contravention à l'article 48 des lois coordonnées, le contrôleur des engagements n'est pas désigné par arrêté.

Outre l'examen de la comptabilité du Service, l'importance du montant des subventions pour frais de personnel octroyées aux centres de jour et

d'hébergement, conjuguée à la faiblesse des moyens matériels et humains consacrés à leur calcul, justifiait une évaluation approfondie de leur processus de détermination actuel et, dans ce cadre, un examen plus succinct des mécanismes fournissant les informations nécessaires à ce calcul.

Cette analyse a révélé des carences en matière d'inspection pédagogique et comptable inhérentes au manque de personnel dévolu à ces tâches ; cette insuffisance a été estimée à minimum 1,35 équivalent temps plein pour le premier type d'inspection, les inspections comptables réalisées étant, pour certains types de contrôle, nettement en deçà du minimum requis pour garantir une bonne perception de la situation financière du secteur et le renouvellement des agréments.

Le manque de fiabilité des outils informatiques, utilisés, d'une part, pour la tenue du cadastre des personnes accueillies dans les institutions et, d'autre part, pour déterminer les normes d'encadrement dont elles peuvent bénéficier, a également été mis en évidence. Il impose la compilation et le recalcul d'informations, en principe déterminées automatiquement, avec les délais et les risques d'erreurs consécutifs. L'examen du mode d'acquisition des applications concernées a mis en évidence un recours excessif aux dispositions de l'article 17, § 2, E2 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, contraire aux principes de concurrence et de forfait qui constituent les fondements de cette législation.

En ce qui concerne le calcul des subventions annuelles, de nombreuses données sont introduites manuellement, en partie suite au manque d'intégration des applications et procédés mis en œuvre pour ses différentes étapes. L'absence de contrôle de ces encodages est limitée à certains types de données parmi celles utilisées pour tenir le cadastre des travailleurs subventionnés et calculer les avances mensuelles de subventions, mais généralisée en ce qui concerne les informations nécessaires au calcul des subventions annuelles et des soldes. Des contrôles systématiques effectués pour certains dossiers, tant pour la tenue du cadastre des travailleurs des institutions, que pour le calcul des subventions annuelles proprement dit, ont fait apparaître des erreurs d'encodage dans la seconde phase. Bien que peu nombreuses eu égard au nombre considérable de données, les erreurs ainsi détectées révèlent un manque de contrôle à ce stade.

Le procédé utilisé pour le calcul de la subvention annuelle pour frais de personnel et la détermination du solde témoigne d'une grande vulnérabilité, car, développé sur tableur par un gestionnaire, ce système comprend un nombre considérable d'algorithmes non sécurisés et nécessite, chaque année, de nombreuses adaptations que seule cette personne est, dans la situation actuelle, à même d'effectuer.

Le contrôle spécifique des algorithmes utilisés pour le calcul des subventions dues pour l'année 2005 (dernier exercice calculé) a établi leur exactitude, à quelques exceptions près.

Quant au processus déterminant la subvention annuelle en solde dû ou à recevoir, le contrôle du respect des limites fixées par les normes d'encadrement propres à chaque institution ne prévoit pas l'adaptation des charges relatives à des prestations externes de services, qui sont déclarées par les institutions. Ces charges sont donc subventionnées à 100 %, sans application d'un maximum éventuel fixé sur la base

des normes. Seules les rémunérations et charges patronales propres aux institutions sont, le cas échéant, réduites proportionnellement au rapport entre les normes d'encadrement agréées et les normes déclarées.

Par ailleurs, conformément aux dispositions réglementaires, ces frais sont pris en considération, selon leur nature, dans le cadre des subventions pour frais de fonctionnement ou pour frais personnalisables. Cependant, dans la pratique, ils le sont en méconnaissance des dispositions réglementaires, qui prévoient le maintien du total des frais liés à chaque type de fonction dans des limites fixées par des normes d'encadrement spécifiques, qu'il s'agisse du personnel employé ou des prestataires extérieurs aux institutions. Y déroger autorise donc un subventionnement au-delà de ces normes, limité cependant par le forfait de subventionnement maximum prévu pour les frais de fonctionnement et les frais personnalisables. La réglementation distingue également nettement la prise en charge des travailleurs propres aux institutions par la subvention pour frais de personnel, du financement des prestations extérieures via les autres subventions. Le procédé utilisé ne respecte pas cette distinction.

Enfin, le barème utilisé pour calculer la subvention due pour les prestations externes de cuisine est celui applicable aux ouvriers qualifiés, alors que la réglementation prévoit l'usage de celui relatif aux ouvriers.

5 RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Dans sa dépêche du 8 décembre 2009, le membre du collège de la Commission communautaire française chargé de la Politique de l'aide aux personnes handicapées a reconnu le bien-fondé des conclusions présentées et porté à la connaissance de la Cour quelques mesures concrètes ou éléments de nature à permettre de remédier, à plus ou moins court terme, aux carences constatées.

Ainsi, bien qu'il admette l'inadéquation entre le nombre de personnes travaillant au sein de la cellule Inspection du Service et les missions à couvrir par cette cellule, le membre du collège expose que les contraintes budgétaires actuelles de la COCOF ne permettent pas d'en accroître l'effectif. Il évoque cependant une réflexion en cours visant à optimiser le fonctionnement de cette cellule, notamment par le choix de priorité et une meilleure planification du travail, ainsi que par une clarification des fonctions des personnes chargées respectivement de l'inspection comptable et de l'inspection de asbl subventionnées par le Service. Enfin, il souligne le rôle à jouer par la contrôleuse de gestion dans ce processus.

En réponse à l'observation mettant en exergue la vulnérabilité du système de collecte des données et de calcul des soldes dans le processus de gestion relatif aux subventions pour frais de personnel des centres d'accueil de jour et d'hébergement, le membre du collège expose que le Service a défini les besoins informatiques nécessaires pour pallier les lacunes identifiées et qu'il a été chargé d'en définir le cahier des charges en tenant compte des contraintes budgétaires déjà évoquées. Il précise que ce processus en est au stade du lancement de l'appel d'offres. Le membre du collège mentionne également une redéfinition du rôle des membres de l'équipe en charge de ces matières, afin, notamment, d'en accroître la polyvalence, ce qui, combiné à un travail de simplification de la réglementation concernée, réduirait la vulnérabilité du processus de gestion.

Le membre du collège reconnaît par ailleurs les manquements relevés dans l'exhaustivité et la précision des informations fournies par les comptes du Service, tout en soulignant que des informations précises sont disponibles en son sein. Il évoque la mise en place, dans le passé, d'un groupe de travail chargé d'étudier notamment l'intégration d'informations relatives à toutes les obligations et droits du Service dans son rapport annuel et annonce la reprise des travaux de ce groupe en début d'année 2010.

Enfin, le membre du collège chargé de la Politique de l'aide aux personnes handicapées précise que les lacunes relatives à sa non-approbation du plan comptable du Service et à l'absence de limitation des reports dans l'arrêté du collège de la COCOF du 17 décembre 1998 sont en voie d'être résolues.

Bruxelles-Capitale
COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANCAISE

Evelyne HUYTEBROECK
Membre du Collège en charge
de la Politique d'Aide aux Personnes Handicapées

COUR DES COMPTES
CABINET DU PRESIDENT
09 -12- 2009
REKENHOF
KABINET VAN DE VOORZITTER

090814

Monsieur Ph. ROLAND
Président de la Cour des Comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Bruxelles, le 08 DEC. 2009

N/Réf. : EH/09/JOD/ans - 50190

Objet : Rapport de contrôle de la Cour des comptes du Service bruxellois francophone des personnes handicapées pour les années 2005 à 2007.

Monsieur le Président,

C'est avec grand intérêt que j'ai pris connaissance du rapport de contrôle relatif au *Service bruxellois francophone des personnes handicapées. (PHARE).*

Je peux vous rejoindre dans les principaux éléments de diagnostic que vous posez et vous présente dès lors ci-dessous les réponses que nous y apportons.

1) Ce rapport fait état d'une inadéquation entre le nombre de personnes travaillant au sein de la cellule d'inspection et les missions à couvrir. Les contraintes budgétaires actuelles de la Commission communautaire française ne me permettent pas, tel que cela a été le cas lors de la précédente législature, d'augmenter l'effectif de l'équipe d'inspection. Cependant, nous travaillons avec cette équipe à potentialiser au mieux les ressources humaines disponibles. Cela passe notamment par une meilleure planification et priorisation du travail à effectuer, une clarification des rôles du personnel d'inspection comptable et du personnel qui contrôle les rapports financiers des a.s.b.l. que le service PHARE subventionne. Optimaliser le fonctionnement du Service inspection avec les ressources actuellement disponibles est un objectif important qui nécessitera également l'implication de la contrôleuse de gestion.

2) Ce rapport met également en exergue une vulnérabilité des systèmes de collecte de données relatives aux Centres d'accueil et d'hébergement, données qui, par la suite, sont utilisées pour le calcul des soldes dus ou à recevoir des centres et pour le calcul des normes d'encadrement. Cette fragilité a des causes multiples, que nous pouvons retrouver dans la complexité de la réglementation, la multitude des données à encoder, la concentration de la maîtrise d'un outil de travail sur une personne, le degré de saturation des logiciels parfois utilisés, le manque de liens entre les applications informatiques.

Le service PHARE a défini les besoins en informatique et est chargé par ailleurs de définir un cahier des charges, tenant compte de sérieuses contraintes budgétaires. Celui-ci inclut la maintenance des différentes applications spécifiques aux secteurs et la réécriture de la base de données HYGIE (gestion des dossiers personnels des personnes handicapées). Nous sommes dans la phase de lancement de l'appel d'offre.

Par ailleurs à l'occasion de deux remplacements en cours, une redéfinition du rôle des membres de l'équipe en vue d'une plus grande polyvalence sera établie.

A plus long terme, nous poursuivons un travail de concertation avec le secteur et le Service PHARE afin de simplifier la réglementation en cours, tout en veillant à la qualité des services offerts à la personne handicapée et à la viabilité financière des centres concernés. Il s'agit là d'un travail de longue haleine.

3) Les conclusions du rapport de la Cour des comptes soulignent la question des informations fournies par la comptabilité du service PHARE et principalement le fait qu'elle ne présente pas toutes les informations comptables nécessaires à l'obtention d'une image fidèle et complète de sa situation financière.
Si toutes les données comptables n'apparaissent pas aux yeux de tiers dans le reddition des comptes annuels, vous avez pu constater qu'elles sont disponibles au sein des services compétents de l'Administration. L'étape suivante qui est de les rendre apparentes aux tiers - au sein du rapport annuel - nécessite nombre de concertations avec les responsables de gestion, de modifications de procédures, d'ajustements informatiques et autres. Un groupe de travail avait été mis sur pied par le passé pour étudier notamment la question de visibilité de toutes les obligations et droits du service PHARE au sein de son rapport annuel. Ce groupe de concertation reprendra ses travaux en début d'année 2010. Un représentant du Cabinet y prendra part lorsque nécessaire.

4) Le rapport constate certains manquements réglementaires, telle la non approbation du plan comptable par le membre du Collège chargée de l'aide aux personnes, la question de la limitation des reports qui n'est pas encore inscrite dans l'arrêté du Collège de la COCOF du 17 décembre 1998 et pour finir la non nomination d'un contrôleur des engagements. Ces points sont en voie d'être résolus.

Je suis certaine que mon administration prendra à cœur de résoudre les problèmes soulevés par le rapport.

Je souhaite enfin vous remercier pour le travail d'analyse approfondi réalisé par la Cour des comptes.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Evelyne HUYTEBROECK

Rue du Marais 49-53
1000 BRUXELLES

Tél. : 02/517.12.00
Fax : 02/517.14.80

info@huytebroeck.irisnet.be
http://evelyne.huytebroeck.be